行政失当的主要类别

6.1 与二零零三／零四年度相同，在本年度已终结的投诉个案中，以指称政府部门或公营机构「出错、决定或意见错误」的占最多数（24.0%），其次是「不按程序办事或延误」（9.4%）。换言之，这些都是市民最常投诉的行政失当类别。不过，本署于全面调查[1]后认为成立或部分成立的，则主要是指所涉机构「不按程序办事或延误」（27.9%），以及「处事不公、厚此薄彼」（21.6%）。就投诉性质而言，六个最主要的类别和百分比载于**图表 6.1**。

申诉专员的建议

6.2 《申诉专员条例》规定，申诉专员在进行全面调查后，须就调查结果作出报告，并提出意见、理由及建议。这些建议大致可分为两类：

(a) 纾解不满的建议 —

旨在纠正错误，包括采取即时及长远的补救措施；

(b) 改善行政的建议 —

旨在令有关机构改善整体或某方面的行政，包括修订某些制度、程序和工作方法，以纠正行政错误、堵塞漏洞或弥补不足。

本人尊重有关当局制定和检讨政策的权力，不能亦不会干预政策上的事宜，但会不时就政策提出意见，敦促当局注意某些方面是否已经不合时宜，并藉此引起公众讨论。

图表 6.1

指称事项／确定为行政失当事项的性质	在所有终结的个案中所占的百分比@	在所有确定成立的行政失当中所占的百分比#
出错、决定或意见错误	24.0%	9.9%
不按程序办事、延误	9.4%	27.9%
办事疏忽、有缺失遗漏的情况	7.6%	9.9%
处事不公、厚此薄彼	7.4%	21.6%
没有就投诉作出回应	6.4%	8.1%
程序不妥	6.2%	5.4%

@ 在 2004/05 年度终结的个案共有 5,023 宗，当中包括不在本署职权范围内的个案、受条文所限不得调查的个案、经初步查讯、调解或全面调查后终结的个案（参见表 1）。

 # 本署在 2004/05 年度进行全面调查的个案中，共有 111 项指称成立。

1 有别于以调解及初步查讯方法处理的个案。初步查讯包括现处计划、提供协助／作出澄清。

6.3　虽然有不少投诉针对个别人员的行动或工作态度，但本署最主要的目标，是提高整体公共行政的质素。因此，本人提出的建议，大都旨在协助有关机构进行弥补及防患于未然，而非施加惩罚。本署甚少建议对个别人员采取纪律处分，这方面应由有关机构的首长决定。简言之，我们的目的是要求改进，不是指责非难；是提出有建设性的意见，而不是吹毛求疵。

6.4　本人假如认为有关机构的首长没有就调查报告采取适切的行动，即可以根据《申诉专员条例》，把报告及建议，连同其他意见，呈交行政长官。本人如认为有严重不当或不公平的情况发生，可向行政长官提交另一份报告；而在本人提交报告后一个月内或行政长官决定的更长期间内，该报告的文本须提交立法会省览。

《政府覆文》

6.5　自一九九五年开始，政府当局在向立法会提交申诉专员年报后的三个月内，便会向立法会提交《政府覆文》，汇报政府部门和公营机构采取了哪些跟进行动，以落实申诉专员的建议。这项安排反映出政府当局重视申诉专员在确保政府开明问责，以及促进公共行政公平方面的职能。

落实本署的建议

6.6　进行全面调查并审慎地提出建议，是本署的重要工作程序。本署提出并获有关机构采纳的改善建议数目，是我们工作成果的一个指标。在二零零四／零五年度内，本署完成了125宗个案的全面调查及五项直接调查，并分别提出198项及72项建议（合共270项），其中263项建议（即97.4%）已获所涉部门和机构接纳，而尚在考虑的建议则有6项（即2.2%）。这些机构每落实一项建议，公共行政便应有所改善，为社会提供更佳的服务。

6.7　然而，本人非常明白，即使是原意极佳、策划极周详的措施，最终仍有赖有关部门和机构去执行。高层管理要下定决心，全体职员也要同心协力，方能取得成效。

图表 6.2

本署提出的建议数目

年度 *	调查投诉后提出的建议	直接调查后提出的建议	合计
2000/01	131	59	190
2001/02 (10 1/2 个月)	166	70	236
2002/03	173	72	245
2003/04	121	88	209
2004/05	198	72	270

* *自 2001/02 年度起，本署报告年度所涵盖的日期已作更改（参见表 1 的注释）。*

6.8 在本年度内，本署经初步查讯后终结的个案有 1,873 宗，包括「现处计划」个案 209 宗及于提供协助／作出澄清后终结的个案 1,664 宗，并向有关机构作出了共 181 项提议，促请他们采取补救措施或改善行政。据我们了解，在本署进行调查期间，有关机构往往会展开内部检讨，并随即采取改善措施。由此可见，本署确实发挥了改善公共行政的促进作用。对于这种「自发性」行动，本署十分欢迎和赞赏。当然，我们也必须向投诉人致意，感谢他们向本署提出投诉，从而使有关部门及机构改善公共服务。

提高公共行政的质素

6.9 有关机构透过落实本署的意见和建议，使公共行政及服务在多方面得到改善，以下是一些投诉个案的例子。

(1) 制定清晰指引和标准，使职员有效执行职务

某人因触犯罪行而令投诉人遭受金钱损失。随后该人被检控定罪，法庭并颁布破产令，投诉人成为债权人。该份破产令须由控方或相关人士以书面方式拟备，供法官签署后盖章。然而事隔一年后，该份破产令仍未拟备，投诉人不知道应如何跟进。

本署于查讯后得悉，虽然投诉人的律师可以代为拟备破产令，但由控方（即律政司）负责应最为恰当。可是，律政司却没有为此订定任何程序。律政司接受本署的提议，检讨了有关程序，并发出法律通告，订明除法庭另有其他指令外，所有检控律师均须负责拟备破产令。他们亦应妥为通知破产令上注明的债权人。

(2) 为跨部门的协调工作作出更好安排

某节日庆祝活动在夜间进行，投诉人深受发出的噪音滋扰，于是向康乐及文化事务署（「康文署」）和环境保护署（「环保署」）投诉。然而，由于活动属于当地传统文化，两个部门只是作出劝谕，噪音却没有稍减。

在本署的提议下，康文署联同环保署、民政事务总署及警务处成立了一个专责小组，与庆祝活动的主办机构共同订立指引和行动计划，确保活动最迟须在晚上十一时结束。

(3) 采取措施改善处理市民的查询／投诉

投诉人向行政长官办公室总务室（「总务室」）投诉某政府部门。在初步回覆中，总务室表示已把个案转交相关的决策局，由该局直接回覆投诉人，但却没有指明是哪个决策局。过了一段时间后，投诉人仍未收到实质回覆，他认为总务室没有认真处理其投诉。

据本署的查讯所得，总务室在接到上述投诉后，确已把个案转介有关决策局处理。然而，该局由于某些误会而没有回覆。本署提议，总务室应清楚说明将由哪个决策局或部门给予投诉人实质回覆，以提高透明度和加强问责性。总务室接纳这项安排。

(4) 为属下职员提供培训

投诉人是一宗劳资纠纷案中的被告，其前雇员入禀劳资审裁处向她提出申索。投诉人指称，于聆讯前的调解过程中，负责的调查主任未得她同意而代表她提出和解条件。由于此事涉及专业判断，并非行政事宜，本署没有跟进。然而，我们已向司法机构政务长（「政务长」）反映投诉人的不

满，并提议为调查主任提供调解方面的培训。

政务长接纳本署的建议，已安排九名调查主任接受调解工作的培训。其后，政务长调派其中六人专责调解事宜，并给予他们适当的指导。

(5) 落实改善服务的措施

投诉人参与竞投租用某公共屋村商场的舖位，但未能成功。他后来发现中标者并没有承租，该舖位因此空置近半年。其后他竞投租用该商场其他舖位时，也有类似情况。

本署在查讯其他相关的个案时，留意到有些中标者往往以各种手法（包括开出空头支票）拖延承租舖位。然而，房屋署过于宽容，而且隔很久才把舖位重新推出竞投。在本署提出建议后，房屋署已采取新措施打击这类行为，包括只接受现金或本票，不接受个人支票；提高不予发还的保证金金额；当投得舖位的人放弃承租时，即转由另一名出价最高的投标者补上；简化重新推出舖位竞投的程序；以及提醒职员严格执行投标文件的条款及条件。

(6) 为市民提供更清晰的资料

投诉人在入境事务处（「入境处」）的网址预约时间换领智能身份证。当他依期前往约定的入境处办事处（位于九龙）时，职员却告诉他该处没有提供这项服务，并建议他前往指定的办事处。

本署在查讯后得悉，入境处的相关网页载有两类预约服务，分别是（一）申请新身份证、补领身份证或更改身份证的个人资料；以及（二）换领智能身份证。然而，投诉人却误于申请新身份证的类别中预约时间。入境处已接受本署提议，改善网页资料，为市民提供更清晰的指引。

6.10 除了改善公共行政质素之外，本署的工作也有助保障人权。香港须遵守若干国际人权公约，包括《公民权利及政治权利国际公约》，以及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇和处罚公约》。本署与多个海外申诉专员机构一样，肩负促进及保障人权的重任。我们会特别关注那些人权较易受到忽视的人，例如在惩教署辖下监狱服刑的囚犯。

6.11 我们曾收到一些囚犯就多项问题提出投诉，包括人身安全受威胁、医疗护理不足、受到不公平对待、不满意获准探访的次数、邮件受审查，以及不满意监狱内的生活条件等。虽然有些指称可能没有实质的证据，但由于囚犯都是受到禁闭，无法循正常途径获得资讯及其他资源，因此本署在处理这类投诉时，会格外审慎和考虑他们的处境。在本年度，我们对一宗投诉个案完成了全面调查，并建议惩教署加强保安措施，保障服刑者不会遭其他囚犯袭击。

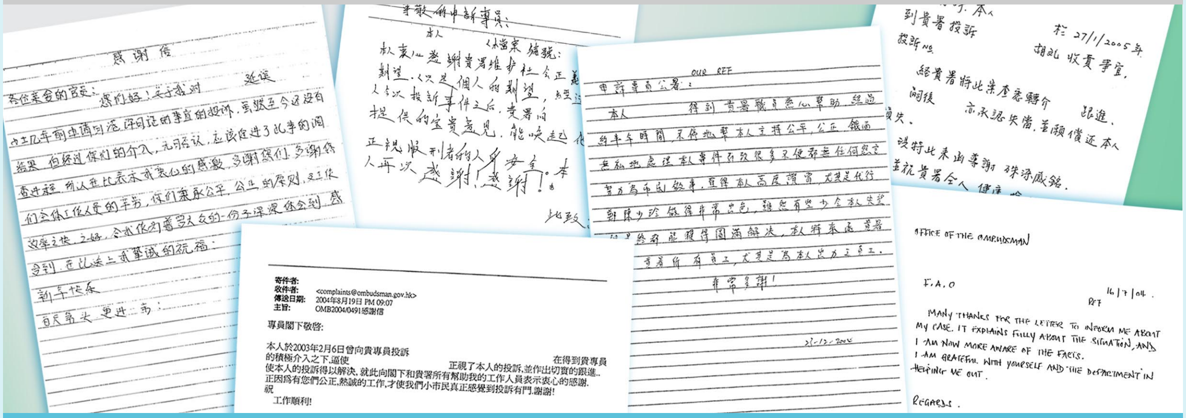
对本署服务的意见

6.12 投诉人有时会就本署的调查结果、工作程序和方法提出意见。我们会进行研究和内部审核，适当地修改运作程序。任何恰当的建议，都有助我们检讨工作和进行改革。

6.13 本署也不时收到投诉人和机构的致谢信，对我们不偏不倚、全面彻底的调查工作表示赞赏（参见**图表6.3**）。本署视赞扬为一种鼓励，策勉我们继续改进。

图表 6.3

致谢信摘录



正面的投诉文化

6.14　无疑，投诉多因感到不满或受屈而起，但这并不表示投诉都是消极和负面的。市民若真诚地作出投诉，亦是适当地行使公民权利。有理据的投诉可以促使政府重新检讨政策、措施和程序，由申诉专员担当监察的角色。投诉其实可以使我们检讨不足、纠正错误及进行改革。公共行政也因此得以改善、发展和进步。市民和政府都应该认识到，对公共服务的错失提出批评和投诉，确实具有积极意义。上文**第 6.9 段**所述的个案，只是其中一些例子而已。

6.15　为了向政府和市民推广正面的投诉文化，我们在公众教育及宣传推广活动方面投入不少时间和资源，有关详情可参阅**第七章**。